JUN122024_09B5203 · 普通EB-2 · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：31134856 日期：2024年6月12日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名环境与可持续发展专业人士，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时可以授予此项对所需工作邀请因而对劳工证的自由裁量豁免。参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人有资格被归类为具有特殊能力的人。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对移民福利决定的上诉进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。与申请人的主张相反，我们在审议申请人上诉的实质问题时不受审理主任结论的约束。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明工作邀请要求的豁免符合国家利益，但前提是申请人已明确确立EB-2分类的资格。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将特殊能力定义为“显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平”。为证明特殊能力，申请人必须提交至少三种8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列类型的证据：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的职业中拥有至少十年的全职经验；

(C) 从事该职业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证明该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

如果上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

但仅满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。我们将随后进行最终实质审查，以决定证据的整体是否表明他们被认可为具有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。

如果我们认定申请人拥有高级学位或具有特殊能力，从而已确立其作为EB-2分类移民的资格，我们将评估豁免工作邀请要求因而豁免劳工证的国家利益。

尽管法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar中提出了审理国家利益豁免申请的框架，见上文。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项，对归类为EB-2类别的申请人授予工作邀请因而劳工证的国家利益豁免，前提是他们证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求因而豁免劳工证将有利于美国。

二、自动签名笔签名

我们在重新审查中注意到，申请人通过使用自动签名笔创建签名来签署了 underlying 表格I-140，外籍工人移民申请。因此，该申请未正确提交。

8 C.F.R. § 103.2(a)(2)的法规规定，“ [除本章另有规定外]，向USCIS[美国公民及移民服务局]提交的福利请求上可接受的签名是手写签名，或者对于按表格说明允许以电子方式提交的福利请求，为电子格式签名。 ”1

USCIS政策解释，有效签名是“ 任何人所作的任何手写标记或签名 ”，且该签名必须由作为受影响方并具有提交福利请求资格的本人作出，以表明“ [该]人知悉请求及任何支持文件的内容；[该]人已审阅并批准该请求及任何支持文件中包含的任何信息；且[该]人在伪证处罚下证明该请求及任何其他支持文件真实且正确。 ”参见一般性规定1 USCIS Policy Manual B.2(B)，https://www.uscis.gov/policymanual。在无欺诈或他人其他不法行为证据的情况下，个人在移民表格上的签名确立了签名者知悉并同意其内容的强有力推定。Matter of Valdez, 27 I&N Dec. 496, 499 (BIA 2018)（引用Thompson v. Lynch, 788 F.3d 638, 647 (6th Cir. 2015)；Bingham v. Holder, 637 F.3d 1040, 1045 (9th Cir. 2011)）。在伪证处罚下签署的声明的证明力源自声明人的签名。

USCIS政策手册规定，“ 一般而言，任何请求移民福利的人都必须在向USCIS提交之前签署其本人的移民福利请求及任何其他相关文件。 ”参见一般性规定1 USCIS Policy Manual, 上文, at C.1（引用8 C.F.R. § 103.2(a)(2)）。尽管签名若“ 被复印、扫描、传真或类似方式复制…… ”可被视为有效，“ 该副本必须来自包含原始手写签名的原始文件，除非另有规定。 ”参见一般性规定1 USCIS Policy Manual, 上文, at B。如果代表申请人签字人行事的人，例如其律师事务所的人员，执行了在所需表格上以电子方式附加签名的功能，该行为使提交无效，因为这不是有效签名，且未在伪证处罚下正确签署。最终，即使提交方将表格的复印件提交给USCIS，该复印表格也必须包含提交方的原始签名，且该签名须与该人通常签名的方式一致，因为“ 申请人或申请人必须签署其福利请求。 ”8 C.F.R. § 103.2(a)(2)。

USCIS政策手册进一步解释，该机构将法规术语“ 有效签名 ”解释为“ 与签名人通常签署其姓名的方式一致 ”的签名。参见一般性规定1 USCIS Policy Manual, 上文, at B（解释USCIS表格上的签名外观必须与该人正常签名以优势证据保持一致）。

正如一人“ 代 ”另一人签署声明不具证明力一样，使用某种电子手段或方法复制的签名图像也不具证明力。没有

1 由于此表格I-290B并非以电子方式提交，任何关于电子提交的规定均不适用。

签名人作为声明人的实际和亲自签名，移民表格上在伪证处罚下的声明不具证明力。参见in re Rivera, 342 B.R. 435, 458-459 (D. N.J. 2006)。此外，如果我们认定福利请求不包含有效或适当签名，我们将拒绝、否决或驳回该请求，而不提供更正或补正缺陷签名的机会。8 C.F.R. § 103.2(a)(7)(ii)(A)；参见一般性规定1 USCIS Policy Manual, 上文, at A。

尽管“法规不要求签署人在请愿书、申请或向USCIS提交的其他请求上提交‘原件’或‘湿墨’签名”，但我们“不接受由打字机、文字处理器、印章、自动笔或类似设备创建的签名”。一般参见1 USCIS政策手册, supra, 第B节。另一般参见1 USCIS政策手册, supra, 第A节（指出“[e]xcept另有特别授权，福利请求人必须在向USCIS提交请求前亲自签署其自己的请求”）。USCIS实施这些法规和相关政策“以维护移民福利系统的完整性并验证福利请求人的身份”。一般参见1 USCIS政策手册, supra, 第A节。

如前所述，申请人通过使用自动笔创建签名签署了所依据的Form I-140，外籍工人移民请愿书。因此，请愿书未正确提交。并且，如果请愿书未正确提交，本上诉未正确提交至我们，我们可以仅基于上述理由驳回本上诉，无需任何额外讨论。但是，基于下述理由，即使申请人正确签署了Form I-140，请愿书也不会被批准，因为他们未证明他们有资格作为特殊能力非公民被归类为EB-2永久移民类别。

III. 特殊能力

申请人是环境与可持续发展专业人士，寻求基于其特殊能力证明EB-2分类的资格。2 申请人必须证明其专业知识显著高于通常遇到的水平，以表明其具有特殊能力。我们同意审理主任的结论，即申请人不具有特殊能力，因此绝对不符合EB-2永久移民分类的资格。

审理主任得出结论，申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中包含的六项标准中的三项。3 具体而言，审理主任得出结论，申请人证明他们满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(B)、4和(E)中包含的标准，但在对记录进行整体最终审查后，未证明其专业领域内的专业知识程度显著高于通常遇到的水平，以值得特殊能力的认定。

2 申请人未主张作为高级学位专业人士的EB-2永久移民分类资格，也未提交寻求该分类的证据。
3 申请人未提交执业执照或特定专业或职业的认证证据以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)中包含的标准。申请人也未提交证据证明其已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)中包含的标准。
4 我们得出结论，申请人已提交足够证据证明其在他们寻求从事的职业中至少拥有十年全职经验，满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)中包含的标准。

我们仅在确定申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中包含的三项标准后才进行最终实质审查。并且我们整体考虑证明申请人符合相应标准资格的证据。但审理主任的最终实质审查评估了审理主任已得出结论申请人未满足的标准下的证据。由于这明显错误，我们特此撤回审理主任的最终实质审查。5

因此，尽管我们同意审理主任的结论，即申请人未证明EB-2永久移民分类的资格，但我们基于不同理由如此认定。经重新审查，我们得出结论，无需提供最终实质审查以评估申请人是否达到了特殊能力分类所需的专业知识水平，因为申请人未证明他们满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中包含的六项门槛标准中的至少三项，理由如下。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

我们不同意审理主任的结论，即申请人满足了此标准，并特此撤回该结论。为证明符合此标准的资格，申请人提交了12份证书，证明完成了12门特定个别课程。证书包含几所美国和国际高等教育机构的标志（密歇根大学、阿尔伯塔大学、丹麦技术大学、科罗拉多大学博尔德分校、杜克大学和杜克大学）。证书由[已隐去]颁发。

该标准要求证书由学院、大学、学校或其他学习机构颁发。[已隐去]不是学习机构。6 并且申请人提交的具体证书仅证明完成了单个且单一的“ 在线非学分课程 ”。记录中没有证据表明证书类似于学位、文凭或其他奖项，这些通常反映完成课程、获得学分，并由学院、大学、学校或其他学习机构颁发。

此外，证据未充分描述申请人参与的课程与其声称的特殊能力领域的关系。申请人参与的非学分课程主题多样且 disparate。申请人是环境与可持续发展专业人士。从申请人提交的证书中不易看出申请人参与的非学分课程主题与其特殊能力领域的关系。尽管我们在重新审查中观察到一些主题包含“ 可再生 ”、“ 绿色建筑 ”、“ 气候变化 ”和“ 可持续性 ”等流行词，我们也观察到其他主题是

5 将本上诉发回审理主任进行最终实质审查没有法律意义，因为我们今天的决定得出结论，申请人未满足证明其提交的证据支持8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中包含的三项标准资格的门槛要求。
6 尽管[已隐去]声明其提供某些课程，最终授予学位、文凭、证书或类似奖项，但这些证书表面上将由美国和国际学习机构基于应用于学位的学分颁发。但这些证书并非所有[已隐去]课程的终点。如前所述，申请人的证书对应的课程实际上是“ 在线非学分课程 ”，不反映学习机构授予的学位、文凭、证书或类似奖项。

关于名为“电力行业运营与市场”、“人类健康风险、健康公平与环境正义”和“北极简介：气候”的主题。证书未描述，且记录中不包含任何其他官方学术记录以阐明这一多样且 disparate 的主题范围如何与申请人声称的环境与可持续发展特殊能力领域相关。因此，我们得出结论，证据不支持申请人符合此标准的资格。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

我们不同意审理主任的结论，即申请人满足了此标准，并特此撤回该结论。申请人在佛罗里达环境专业人士协会（FAEP）、北美固体废物协会、国际可持续发展专业人士协会、全国环境专业人士协会和全国环境管理者协会（ANAGEA）的会员资格不足以证明专业协会的会员资格。

申请人提交的证据确立了申请人在协会中的会员资格。但证据未说明学士学位是否是协会专业会员资格的最低要求。因此，我们无法评估协会会员资格是否保留给环境与可持续发展领域的专业人士。

即使组织确实要求协会会员拥有进入该职业所需相关领域的学士学位，申请人也不符合会员资格，因为他们未证明他们已获得环境与可持续发展领域或相关领域的学士学位，以至于他们可以进入该职业并有资格成为相关协会的会员。

因此，记录中的证据未在实质上、相关地或证明性地确立申请人所属协会是法规中设想的专业协会，且申请人未满足此标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域的成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了若干支持信/推荐信和获奖证书，以证明其成就及其对该领域的重大贡献获得了认可。7

申请人提交的证据不符合证明标准，因为其不满足法规的基本标准。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第374页注7。该法规要求提供成就和重大贡献获得认可的证据。当与特殊能力（exceptional ability）的法规定义一并解读时，成就或重大贡献获得认可的证据应表明其专业水平显著高于该领域通常遇到的水平。

7 尽管我们可能未逐一讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

记录未能充分支持申请人的主张，即其“成就和重大贡献”被认可为显著高于其行业或领域通常遇到的水平。例如，_____（其本国外交部门的一名高级外交官）的信函称，申请人“将其职业生涯奉献于开发独特项目、新技术和教育”。但该信函未具体说明申请人开发独特项目、新技术和教育的实例，也未说明其如何体现出显著高于通常遇到水平的专业能力。而且，尽管该撰写人多年来与申请人有过“数次交谈”，但不清楚这些交谈如何展示出显著高于通常遇到水平的专业能力，理由是其可能以非正式方式为与其他国家外交部门高级别同行的接触提供了信息。

lI的信函描述了申请人协调一个项目，为卫生填埋场捕获并燃烧沼气。该撰写人将申请人的工作描述为“在地面沟槽中钻探的PAD管道互连网络”。具体而言，该撰写人描述了申请人的“水平捕获技术”，并将其归功于“在捕获和燃烧沼气以及获得碳信用方面取得30%的增益”。但从记录中的证据来看，撰写人所描述的30%增益如何构成该领域通常遇到水平之上的卓越成就，或如何构成基于胜任履行所分配工作职责而实现的项目目标，并不显而易见。

_____的信函证实了申请人所从事工作的重要性及其对“浅层水平捕获”的运用。但其未充分描述任何高于通常遇到水平的成就或重大贡献。或者，如果“浅层水平捕获”是一项值得注意的技术，其如何构成该领域通常遇到水平之上的成就或重大贡献。

来自lI的一封信函将开展项目并开发技术归功于申请人，这些项目和技术促进了对严重气候问题的治理改进，并指出了对甲烷等污染气体的减排。然而，申请人使用了何种技术，以及这些技术如何构成该领域通常遇到水平之上的成就或重大贡献，尚不够明显。换言之，项目成本降低25%以及沼气收集结果提高30%如何构成该领域通常遇到水平之上的成就或重大贡献，并不明显。

而_____的信函证实了申请人向其咨询的工作，并溢美地谈及申请人及其工作表现。该撰写人未将任何高于该领域通常遇到水平的成就或重大贡献归功于申请人。

总之，这些信函反映出申请人是一位经验丰富的专业人士，其作为雇员、顾问、同事或合作伙伴的能力和可靠性受到重视和赞赏。但这些信函连同记录中的其余证据，并未证明任何显著高于该领域通常遇到水平的成就和重大贡献，而这是证明申请人特殊能力（exceptional ability）所要求的。

因此，我们认定证据不支持申请人符合该标准下的资格。

IV. 结论

申请人未能在 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所载六项标准中的至少三项上确立资格。因此，其无法满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 下三项标准的初始证据要求。我们无需提供最终实质审查（final merits determination）以评估申请人是否已达到特殊能力（exceptional ability）分类所要求的专业水平。此外，我们无需就申请人作为酌情事项是否有资格或是否依据 Dhanasar 分析框架符合国家利益豁免作出决定。因此，我们保留这些问题。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 注7（BIA 2015）（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。